

Febrúar 2022



Stefnumið í mannúðaraðstoð

Alþjóðleg þróunarsamvinna Íslands

Stjórnarráð Íslands

Utanríkisráðuneytið

Útgefandi:

Utanríkisráðuneytið

Febrúar 2022

postur@utn.is

Umbrot og textavinnsla:

Utanríkisráðuneytið. Alþjóða- og þróunarsamvinnuskrifstofa

©2022 Utanríkisráðuneytið

Efnisyfirlit

1. Inngangur	4
2. Leiðarljós	4
3. Áherslur	5
3.1 Málefnaáherslur.....	5
3.2 Áherslusvæði.....	6
3.3 Áherslustofnanir.....	6
3.3.1 Samhæfingarskrifstofa aðgerða Sameinuðu þjóðanna í mannúðarmálum (OCHA).....	7
3.3.2 Neyðarsjóður Sameinuðu þjóðanna (CERF).....	7
3.3.3 Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna (UNHCR).....	7
3.3.4 Matvælaáætlun Sameinuðu þjóðanna (WFP).....	8
3.4 Aðrar stofnanir og samstarfsleiðir.....	8
4. Starfshættir	9
4.1 Áhersla á alþjóðasamstarf.....	9
4.2 Samvinna og samþætting.....	9
4.3 Ábyrgð, eftirlit og árangur	9

1. Inngangur

Mannúðaraðstoð Íslands er mikilvægur þáttur í að uppfylla alþjóðlegar skuldbindingar um að vinna gegn fátækt og stuðla að friði á heimsvísu. Gildi íslensks samfélags vísa veginn: virðing fyrir lýðræði, mannréttindum, fjölbreytileika, umburðarlyndi, réttlæti og samstöðu.

Mannúðaraðstoð er ráðstafað við aðstæður orsakaðar af átökum, náttúruhamförum eða öðrum hörmungum, sem lýst er sem neyðarástandi af alþjóðastofnunum og þar til bærum stjórnvöldum. Til grundvallar liggja eingöngu mannúðarsjónarmið; að aðstoða nauðstadda hvar sem þess er þörf.

Markmið stefnumiða þessa er að skilgreina nánar mannúðarstarf Íslands, þau leiðarljós sem starfið byggir á, áherslur og starfshætti. Stefnumiðin hvíla á stefnu sem staðfest var af Alþingi 2019 um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands 2019-2023¹ og er þeim ætlað að vísa veginn við framkvæmd stefnunnar á gildisíma hennar.

Stefnumið þessi ná til allra framlaga sem teljast til mannúðaraðstoðar á vegum íslenskra stjórnvalda. Aðgerðaáætlanir, með árangursvísunum, verða settar fram til tveggja ára í senn til að fylgja stefnumiðunum eftir. Utanríkisráðuneytið hefur umsjón með framkvæmd mannúðaraðstoðar íslenskra stjórnvalda.

2. Leiðarljós

Leiðarljós í mannúðaraðstoð Íslands

Mannúðaraðstoð Íslands samræmist alþjóðalögum og -samþykktum ásamt því að byggja á grundvallarreglum um mannúð, óhlutdrægni, hlutleysi og sjálfstæði. Áhersla er á skjót viðbrögð, fyrirsjáanlega og sveigjanlega fjármögnun, skilvirkni, samvirkni og gagnsæi.

Virðing fyrir mannlífum og mannréttindum er drifkraftur mannúðaraðstoðar. Markmið hennar er að bjarga mannlífum, draga úr þjáningum, vernda óbreytta borgara og réttindi þeirra, tryggja nauðþurftir, jafnframt því að auðvelda fólki afturhvarf til eðlilegra lífshátta.

Framlög Íslands skulu grundvallast á mannúðarsjónarmiðum, óhlutdrægni, hlutleysi og sjálfstæði til að vernda almenna borgara og tryggja aðgengi þeirra að aðstoð. Jafnframt er sérstök áhersla lögð á berskjaldaða hópa, kynjajafnrétti og vinnu gegn hvers konar mismunun, og réttindi barna..

¹ Þingsályktun nr. 26/149 um stefnu um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands 2019-2023. Sjá hér: <https://www.althingi.is/altext/149/s/1424.html>

Mannúðarstarf Íslands tekur mið af heimsmarkmiðum Sameinuðu þjóðanna og grundvallast á alþjóðlegum mannréttindasamningum og samþykktum, alþjóðamannúðarlögum² og alþjóðlegum viðmiðum um góða starfshætti³.

Eftirfarandi viðmið eru höfð til grundvallar:

Grundvallarreglur um mannúð⁴ sem byggja á þeirri sýn að tilgangur mannúðarstarfs sé að vernda líf og heilsu, og tryggja virðingu fyrir mannkyni. Þannig byggir starfið á hlutleysi og skilgreindri þörf án mismununar, og er óháð pólitískum, efnahags- og öryggistengdum áherslum og markmiðum.

Fyrirsjáanleiki og skilvirkni sem tryggð eru með rammasamningum við helstu áherslustofnanir Íslands. Samið er til nokkurra ára í senn, framlög skilgreind og tímarammi settur á greiðslur.

Sveigjanleg fjármögnun þar sem óeyrnamerkt kjarnaframlög til áherslustofnana Íslands auðvelda forgangsröðun þeirra hverju sinni og er í samræmi við viðurkennda starfshætti.

Samvirkni sem felur í sér að leitast er við að brúa bilið milli mannúðaraðstoðar, þróunarsamvinnu og friðaraðgerða. Samhæfing málefnaviðanna spannar allt frá stefnumótun til samhæfingar aðgerða á vettvangi.

Ofantalin viðmið stuðla einnig að **skjótum viðbrögðum** af hálfu þeirra aðila sem Ísland starfar með, sem er gríðarlega mikilvægt þegar um neyðarástand er að ræða.

3. Áherslur

3.1 Málefnaáherslur

Málefnaáherslur Íslands á sviði mannúðaraðstoðar eru matvælaöryggi, aðgengi að vatni, heilbrigðismál og félagsvernd. Mannréttindi, kynjajafnrétti og umhverfismál eru skilgreind sem sértæk og þverlæg áhersluatriði. Þau eru ekki síst mikilvæg í mannúðarstarfi þar sem hópar fólks eru berskjaldaðir og þarfnast verndar. Börn og ungmenni eru í sérstakri áhættu.

Verkefni á sviði mannúðaraðstoðar miða að því að ná til þeirra hópa sem standa höllum fæti. Á áttaskvæðum er lögð sérstök áhersla á kynjajafnrétti, kyn- og frjósemisheilbrigði, og réttindi kvenna og stúlkna. Stuðningur við baráttu gegn kynbundnu og kynferðislegu ofbeldi og mismunun, óháð kynhneigð og kynvitund, skiptar enn fremur stóran sess. Stefnumið um jafnréttismál⁵ eru leiðarvísir í jafnréttismálum.

² Genfarsáttmálarnir fjórir ásamt öðrum viðbættum. Sjá hér: <https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/vwTreaties1949.xsp>

³ Skuldbindingar frá Leiðtogafundi um mannúðarmál (World Humanitarian Summit). Sjá hér: <https://agendaforhumanity.org/core-commitments.html>

⁴ Grundvallarreglur mannúðar: https://www.unocha.org/sites/dms/Documents/OOM_HumPrinciple_English.pdf

⁵ Stefnumið í jafnréttismálum. Alþjóðleg þróunarsamvinna Íslands.

Þá er framlagi Íslands ætlað að stuðla að samvirkni milli mannúðaraðstoðar, þróunarsamvinnu og friðaraðgerða.⁶ Umfang, tímalengd og kostnaður við mannúðaraðstoð hefur á undanförunum árum vaxið vegna langvarandi neyðarástands á ákveðnum svæðum í heiminum, í langflestum tilvikum vegna átaka og ófriðar. Í mörgum tilvikum eru þróunaraðgerðir nauðsynlegar á slíkum svæðum samhliða hefðbundinni mannúðaraðstoð, sérstaklega þegar um er að ræða flókið og langvarandi neyðarástand. Sýnin sem býr að baki er sú að mannúðaraðgerðir stuðli að þróun og að þróun stuðli að friði og hagsæld.

3.2 Áherslusvæði

Með því að forgangsraða og skilgreina áherslusvæði er leitast við að auka skilvirkni og áhrif stuðnings Íslands, og sjá til þess að stuðningurinn sé tímanlegur, áhrifaríkur og lífsbjargandi. Þannig hafa fátæk ríki í Mið austurlöndum, Mið-Asíu, þ.m.t. Afganistan og ríki í Afríku sunnan Sahara verið skilgreind sem áherslusvæði fyrir mannúðaraðstoð á vegum Íslands. Þegar náttúruhamfarir eiga sér stað, og við aðrar sérstakar neyðarástæður, geta ákvarðanir verið teknar um stuðning við önnur lönd og svæði.

Í stefnu Íslands um alþjóðlega þróunarsamvinnu er gerð grein fyrir annars vegar samstarfslöndum og hins vegar áherslulöndum. Stuðningur við þau lönd er fyrst og fremst í formi tvíhliða og marghliða þróunarsamvinnu en undantekning er aðstoð við Palestínu en þar eru framlög fyrst og fremst skilgreind sem mannúðaraðstoð.

3.3 Áherslustofnanir

Forystuhlutverk Sameinuðu þjóðanna þegar kemur að skjótum viðbrögðum við neyð og samhæfingu aðgerða á vettvangi er ótvírætt. Leggur Ísland því áherslu á stuðning og samstarf við þær stofnanir Sameinuðu þjóðanna sem gegna lykilhlutverki í mannúðaraðstoð. Þungamiðjan í því er samstarf við Samhæfingarskrifstofu aðgerða Sameinuðu þjóðanna í mannúðarmálum (OCHA), Neyðarsjóð Sameinuðu þjóðanna (CERF), Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna (UNHCR), og Matvælaáætlun Sameinuðu þjóðanna (WFP).

OCHA	CERF	UNHCR	WFP
Hlutverk: samhæfing mannúðaraðstoðar á heimsvísu. Stefnu- mótun og þarfa- greining	Hlutverk: skarar fram úr í viðbragðsflýti, hlúir að undirfjá- mögnum og gleymdum neyðar- svæðum	Hlutverk: að veita vernd, skjól, lífsafkomu og grunnþjónustu. Stendur vörð um réttindi og velferð fólks á flóttu	Hlutverk: stærsta stofnun Sp hvað varðar mat- vælaöryggi. Um 80% verkefna WFP eru neyðar- og mannúðaraðstoð
			

⁶ DAC Recommendation on the Humanitarian-Development-Peace Nexus: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-5019>

3.3.1 Samhæfingarskrifstofa aðgerða Sameinuðu þjóðanna í mannúðarmálum (OCHA)

OCHA gegnir lykilhlutverki í samhæfingu mannúðaraðstoðar og hefur yfirumsjón með stefnumótun og samhæfingu ákvarðana á vettvangi. Samhæfingarhlutverk OCHA stuðlar að markvissum aðgerðum, hagkvæmum vinnubrögðum og því að mannúðaraðstoðin nái til þeirra sem verst eru settir og erfiðast er að ná til. Ísland styður OCHA með árlegum kjarnaframlögum.

Undir OCHA starfa svæðasjóðir (**Country-Based Pooled Funds, CBPF**) sem gera gjafiríkjum kleift að sameinast í stórum óeyrnamerkum körfusjóðum til mannúðarverkefna í tilteknum löndum. Sjóðirnir eru sveigjanlegir, með litla yfirbyggingu og færa aðstoðina nær haghöfum. Ísland veitir árlega fé í fáeina slíka sjóði og svarar jafnframt, eftir atvikum, neyðarköllum með sérstökum framlögum., Erlend og innlend borgarasamtök eru meðal þeirra sem geta sótt í sjóðinn.

OCHA heldur einnig utan um sérstakan viðbragðslista vegna náttúruhamfara (United Nations Disaster Assessment and Coordination, UNDAC). Íslensk stjórnvöld, í samstarfi við Slysavarnafélagið Landsbjörg (SL), eru aðilar að UNDAC. SL heldur einnig utan um íslensku alþjóðarústabjörgunarsveitina sem er hluti af alþjóðlegu tengslaneti rústabjörgunarsveita (International Search and Rescue Advisory Group, INSARAG) sem OCHA hýsir.

3.3.2 Neyðarsjóður Sameinuðu þjóðanna (CERF)

CERF er vistaður undir OCHA. Sjóðnum er ætlað að auka viðbragðshraða og hlúa að fátækustu og vanræktum neyðarsvæðum og veitir m.a. stofnunum Sameinuðu þjóðanna greitt aðgengi að fjármagni til að bregðast við í neyð. Fjármagn úr CERF er ávallt veitt á grundvelli brýnnar nauðsynjar.

Ísland styður CERF með kjarnaframlögum og nýtir einnig sjóðinn til að svara alþjóðlegum neyðarköllum. Framlög Íslands í sjóðinn eru hvorki bundin við áherslustofnanir né áherslusvæði Íslands heldur er þeim veitt þangað sem þörfin er brýnust.

3.3.3 Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna (UNHCR)

UNHCR stendur vörð um réttindi og velferð flóttamanna, einstaklinga á vergangi í heimalandi, landlausra, hælisleitenda og einstaklinga sem snúa aftur heim. Hlutverk stofnunarinnar er að veita þessum hópum vernd, skjól, lífsafkomu og grunnþjónustu, og er samkomulag Sameinuðu þjóðanna um stöðu flóttamanna⁷ grundvöllur að starfi hennar. Jafnframt leiðir UNHCR og samhæfir viðbrögð stofnana Sameinuðu þjóðanna á þessu sviði.

Stuðningur Íslands við UNHCR byggir á alþjóðlegum skuldbindingum sem Ísland hefur staðfest um stöðu og réttindi flóttamanna.⁸ Stofnunin hlýtur kjarnaframlög frá Íslandi, en einnig er fjármagni veitt til hennar eftir atvikum til að bregðast við einstökum neyðarköllum.

Þá er UNHCR helsta samstarfsstofnun Íslands við móttöku kvótaflóttamanna til landsins sem félagsmálaráðuneytið hefur umsjón með. Í því starfi er tekið mið af áherslum Íslands í samstarfinu við UNHCR og virkt samráð haft milli ráðuneyta.

⁷ Flóttamannasamningur SÞ. Sjá hér: <https://www.unhcr.org/1951-refugee-convention.html>

⁸ Global Compact for Refugees. Sjá hér: <https://www.unhcr.org/the-global-compact-on-refugees.html>

3.3.4 Matvælaáætlun Sameinuðu þjóðanna (WFP)

WFP er stærsta stofnun Sameinuðu þjóðanna á sviði matvælaaðstoðar og fæðuöryggis. Um 80% verkefna WFP teljast til neyðar- og mannúðaraðstoðar og 20% flokkast sem þróunarsamvinna. Vegna fjölbreytilegra verkefna og viðveru á heimsvísu er WFP vel í stakk búin til að svara bæði neyðarköllum og veita langtímaþróunaraðstoð.

Ísland á í samstarfi við WFP bæði á sviði mannúðaraðstoðar og þróunarsamvinnu. Veitt eru kjarnaframlög til stofnunarinnar og einnig brugðist við einstökum neyðarköllum. Áhersla í þróunarsamvinnu er einkum í gegnum tvíhliða samstarfslönd Íslands, meðal annars með fjármögnun verkefna tengdum skólamáltíðum WFP.

3.4 Aðrar stofnanir og samstarfsleiðir

Auk áherslustofnana í mannúðaraðstoð styður Ísland Mannfjöldasjóð Sameinuðu þjóðanna (UNFPA) og Barnahjálp Sameinuðu þjóðanna (UNICEF), sem báðar eru áherslustofnanir Íslands í alþjóðlegri þróunarsamvinnu. Þegar þessar stofnanir beita sér í mannúðarverkefnum er gjarnan litið til þeirra, ekki síst þegar stór neyðarköll berast.

Þá hefur Ísland um árabíl stutt **Palestínufloottamannaástoð Sameinuðu þjóðanna** (UNRWA) í formi kjarnaframlaga og útsendra sérfræðinga. Stofnunin starfar í þágu palestískra flóttamanna á Vesturbakkanum, Gaza, Líbanon, Sírylandi og Jórdaníu. Stofnunin rekur skóla og heilbrigðisþjónustu og veitir palestínsku flóttafólki margvíslega þjónustu, bæði í flóttamannabúðum sem og utan þeirra. Auk þess sinnir stofnunin mannúðar- og neyðaraðstoð, þar með talið í Sírylandi og á Gaza.

Ísland styður einnig **Alþjóðaráð Rauða krossins** (International Committee of the Red Cross, ICRC) sem er óháð og hlutlaus mannúðarstofnun með aðsetur í Genf. ICRC einbeittir sér að lagalegri vernd og aðstoð við fórnarlömb vopnaðra átaka á grundvelli Genfarsamningsins og mannúðarlaga⁹ sem eru hornsteinn mannúðaraðstoðar.

Borgarasamtök gegna jafnframt mikilvægu hlutverki á sviði neyðar- og mannúðaraðstoðar. Þau eru í mörgum tilvikum málsvarar hópa sem eiga á brattann að sækja og stuðningur við þau því í þágu lýðræðis. Utanríkisráðuneytið tekur við umsóknum um styrki til íslenskra borgarasamtaka vegna mannúðaraðstoðar árlega skv. sérstökum verklagsreglum.¹⁰

Þá hefur **sérstakt samkomulag** (Standby Partnership) verið gert við nokkrar mannúðarstofnanir Sameinuðu þjóðanna um ráðningu íslenskra sérfræðinga til tímabundinna starfa á vettvangi, allt frá þremur mánuðum og upp í tólf. Fjöldi, tegund og staðsetning stöðugilda fer eftir þörfum samstarfsstofnananna og áherslum Íslands. Val á útsendum sérfræðingum er ávallt í höndum viðkomandi stofnana.

⁹ Mannúðarlög: https://www.icrc.org/en/doc/assets/files/other/what_is_ihl.pdf

¹⁰ Samstarf við íslensk borgarasamtök. Sjá hér: www.utn.is/felagasamtok

4. Starfshættir

4.1 Áhersla á alþjóðasamstarf

Virk þátttaka í alþjóðasamstarfi um mannúðarmál er liður í því að tryggja eftirfylgni með mannúðarframlögum. Með því móti getur Ísland haft áhrif á vinnubrögð samstarfsaðila og fylgst með straumum og stefnum í málaflokknum. Sem dæmi má nefna eftirfarandi:

- Íslensk mannúðaraðstoð tekur mið af alþjóðlegu átaki um góða starfshætti (Good Humanitarian Donorship, GHD). Frá 2012 hefur Ísland verið aðili að þessu tengslaneti sem skapar sameiginlegan vettvang gjafiríkja um bættu starfshætti í mannúðaraðgerðum.
- Ísland á sæti í ráðgjafanefnd OCHA (OCHA Donor Support Group, ODSG). Nefndin fylgir eftir málefnum starfi skrifstofunnar, leggur mat á stefnumörkun og stjórnun auk fjárhagsáætlana. Ísland situr einnig í vinnuhópi OCHA fyrir svæðasjóði (OCHA Pooled Fund Working Group).
- Ísland er aðili að framkvæmdanefnd UNHCR (Executive Committee, ExCom). Nefndin er ráðgefandi auk þess sem hún leggur mat á vinnuáætlanir UNHCR og afgreiðir fjárhagsáætlanir stofnunarinnar.
- Ísland sækir einnig framkvæmdafundi WFP (WFP Executive Board) og á þar í virku samstarfi við Norðurlöndin.

4.2 Samvinna og samþætting

Stefna Íslands um alþjóðlega þróunarsamvinnu leggur áherslu á að styrkja tengslin milli mannúðarstarfs og þróunarsamvinnu Íslands, og endurspeglast það í stefnumiðum fyrir málaefnasviðin. Jafnframt er miðað að aukinni samhæfingu og skörun á milli hlutverka starfsfólks innan ólíkra deilda ráðuneytisins, sendiráða og fastanefnda. Samstarf og samráð við önnur ráðuneyti og borgarasamtök hefur einnig mikið vægi.

4.3 Ábyrgð, eftirlit og árangur

Utanríkisráðuneytið hefur umsjón með framlögum til mannúðarmála og ber ábyrgð á að þau séu í samræmi við markmið og áherslur í stefnu Íslands í málaflokknum. Gerð er grein fyrir starfsemi í árlegri skýrslu ráðherra til Alþingis.

Vöktun, eftirlit og mat eru mikilvægir þættir í mannúðarstarfi. Mannúðarframlög fara eftir alþjóðlega viðurkenndum starfsháttum og er stuðningur Íslands fyrst og fremst í formi óeyrnamerktra kjarnaframlaga til stofnana Sameinuðu þjóðanna. Stofnanirnar eru vaktaðar af tengslaneti gjafalanda sem framkvæmir óháðar úttektir á starfi þeirra, MOPAN. MOPAN skýrslur og aðrar skýrslur og úttektir um einstök verkefni og stofnanir eru rýndar og metnar í utanríkisráðuneytinu. Jafnframt tekur Ísland þátt í jafningjarýni á vegum OECD-DAC.

Virk þátttaka í samráði á alþjóðavettvangi er einnig mikilvægur liður í eftirfylgni. Ísland tekur þátt í eftirlitsferðum á vegum samstarfsstofnana og heimsækir stofnanirnar sjálfar til að afla upplýsinga og taka þátt í samráði. Sjálfstæðar eftirlitsferðir Íslands geta aftur á móti reynst erfiðar sökum aðstæðna á vettvangi, þá einkum vegna stríðs og átaka.

Vöktun framlaga til mannúðaraðstoðar er liður í heildrænni árangursstjórnun í alþjóðlegri þróunarsamvinnu Íslands. Árangursstjórnunin miðar að því að fylgjast með árangri og greina virðisauka af framlagi Íslands. Þá skulu árangursupplýsingar vera gerðar aðgengilegar fyrir löggjafann og almenning á ári hverju til að auka gagnsæi og skilvirkni, og stuðla að aukinni þekkingu um málaflökkinn.

Ísland miðlar upplýsingum um mannúðarframlög sín í alþjóðlega gagnagrunna, einkum grunna OECD-DAC og Sameinuðu þjóðanna (Financial Tracking Service). Jafnframt er upplýsingum deilt með margvíslegum hætti til almennings og fjölmiðla.

Úttektir eru eitt helsta tæki Íslands til eftirlits og lærdóms í þróunarsamvinnu og byggir það starf á úttektastefnu Íslands og viðmiðum OECD-DAC. Úttektir skulu einnig ná til mannúðaraðstoðar og endurspeglast í úttektaáætlunum Íslands.

